

Verbände- und unternehmensübergreifende Position zum Netzabschlusspunkt

Der Netzabschlusspunkt wird in wortgetreuer Übernahme der auch im EKEK fortgeführten europarechtlichen Definition in § 3 Nr. 12a TKG definiert als

„der physische Punkt, an dem einem Teilnehmer der Zugang zu einem Telekommunikationsnetz bereitgestellt wird; in Netzen, in denen eine Vermittlung oder Leitwegebestimmung erfolgt, wird der Netzabschlusspunkt anhand einer bestimmten Netzadresse bezeichnet, die mit der Nummer oder dem Namen eines Teilnehmers verknüpft sein kann“.

Nunmehr sieht Art. 61 Abs. 7 EKEK ergänzend vor, dass GEREK zur einheitlichen Festlegung der Lage der Netzabschlusspunkte durch die nationalen Regulierungsbehörden „Leitlinien zu gemeinsamen Vorgehensweisen bei der Bestimmung des Netzabschlusspunkts für verschiedene Netztopologien“ verabschieden soll. An diesen Leitlinien arbeitet GEREK derzeit. Nach ihrer Verabschiedung haben die nationalen Regulierungsbehörden bei der Festlegung der Lage der Netzabschlusspunkte diesen Leitlinien „weitestmöglich Rechnung“ zu tragen.

In Deutschland hat der Gesetzgeber mit dem Gesetz zur Auswahl und zum Anschluss von Telekommunikationsendgeräten (TK-EndgG) vom 23. Januar 2016 die Lage des Netzabschlusspunktes weiter konkretisiert. Der § 45d Abs. 1 S. 2 TKG schränkt seitdem die Definition des Netzabschlusspunktes für Festnetze dahingehend ein, dass „das öffentliche Telekommunikationsnetz [...] am passiven Netzabschlusspunkt“ endet. Laut Gesetzesbegründung ist mit diesem passiven Netzabschlusspunkt die sog. „Dose in der Wand“ gemeint.

Im Zuge der anstehenden Umsetzung des EKEK hat das Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) in seinen Eckpunkten zur TKG-Novelle 2019 ausgeführt, die nationalen Vorgaben hätten sich „bewährt“ und seien „im Markt akzeptiert“. Dieser Einschätzung widersprechen die unterzeichnenden Verbände und Unternehmen in aller Deutlichkeit. Insbesondere im Bereich gigabitfähiger Anschlusstechnologien wie FTTB/H und HFC sowie bei Sonderanschlüssen für Geschäftskunden wirkt die deutsche Regelung als Hemmschuh für die technische und die Produktentwicklung. Damit wirkt sich die Festlegung eines passiven Netzabschlusspunktes auch negativ auf den Glasfaserausbau aus.

Die Kritik an der deutschen Regelung ist sowohl formeller als auch inhaltlicher Natur.

I. Formelle Kritik an § 45d Abs. 1 S. 2 TKG

Die in Deutschland gesetzlich erfolgte Festlegung des Netzabschlusspunktes steht nicht im Einklang mit den europäischen Vorgaben, da dies im Ermessen der nationalen Regulierungsbehörde liegen sollte.

Die Festlegung des oder – ggf. soweit erforderlich und sinnvoll – der Netzabschlusspunkte erfolgt nach den Vorgaben des EKEK durch die jeweilige nationale Regulierungsbehörde unter weitestgehender Beachtung der von GEREK derzeit erarbeiteten Kriterien. Wer als nationale Regulierungsbehörde fungiert, gibt der EKEK zwar nicht vor, da die innere Organisation der Mitgliedstaaten deren eigene Sache ist. Er stellt allerdings Anforderungen auf, die nationale Regulierungsbehörden erfüllen müssen. Prinzipiell könnte auch der Gesetzgeber als nationale Regulierungsbehörde fungieren.¹ Es sind allerdings besondere Anforderungen zu erfüllen. In Deutschland ist dies nicht der Fall, da schon beispielsweise die in Art. 8 Abs. 1 S. 1 EKEK vorgesehene Aufgabenübertragung mit § 1 Abs. 1 und 2 BEGTPG zu Gunsten der Bundesnetzagentur (BNetzA) erfolgt ist. Sie sollte deshalb die dem Bund zukommenden (Verwaltungs-) Aufgaben in der Telekommunikation erfüllen.

II. Inhaltliche Kritik an § 45d Abs. 1 S. 2 TKG

Da sich die Kriterien für eine Festlegung der Netzabschlusspunkte folglich ausschließlich an den Vorgaben im EKEK orientieren müssen, sind nationale Vorschriften wie etwa § 45d Abs. 1 S. 2 TKG nicht europarechtskonform. Nach den Vorgaben des EKEK ist der Netzabschlusspunkt zwar mit Rücksicht auf die Vielfalt leitungsgebundener und -ungebundener Topologien, aber letztlich technologieneutral zu identifizieren. Zugrunde zu legen sind hierbei die Kriterien, die der EKEK in der Definition des Netzabschlusspunktes in Art. 2 Nr. 9 benennt.

Dieses Pflichtenheft hat die Bundesnetzagentur als nationale Regulierungsbehörde bei der Festlegung von Netzabschlusspunkten zu prüfen und abzuarbeiten. Raum für (Vor)Konkretisierungen durch den nationalen Gesetzgeber besteht hingegen nicht und gehen über das europarechtlich Zulässige hinaus.

Eine Konkretisierung des Netzabschlusspunktes wie in § 45d Abs. 1 S. 2 TKG hat überdies diverse technische und rechtliche Implikationen, die nicht mit Europäischem Recht in Einklang stehen. Neben der für bestimmte Netztopologien bestehenden Unvereinbarkeit eines passiven Netzabschlusspunktes mit der zentralen Forderung nach einer Adressierbarkeit des Endkunden, möchte die Branche an dieser Stelle einen für die Zukunft des Breitbandausbaus zentralen Aspekt hervorheben:

Durch die topologieübergreifende Festlegung auf einen passiven Netzabschlusspunkt in den Räumen des Endkunden („Dose in der Wand“) wird die Weiterentwicklung von Gigabit-Netzen und insbesondere der Ausbau von Glasfasernetzen gehemmt. In Anbetracht der sich langfristig durchsetzenden Glasfaser-Technologie und der sich auf dem Rückzug befindlichen Kupferkabeltechnologie ist die gesetzliche Vorgabe eines passiven Netzabschlusspunktes weder zeitgemäß noch sachgerecht.

¹ Vgl. Ausführungen des EuGH in der Rechtssache C-389/08.

Die in Gigabit-Netzen praktisch überwiegend zum Einsatz kommende sog. Point-to-Multipoint-Topologie (PtMP) kann nicht ohne einen geeigneten leistungsfähigen und an die aktuellen Erfordernisse des Netzes angepassten aktiven Netzabschluss betrieben werden. Optische Signale via Glasfaser bedürfen am Ende stets der aktiven Signalumsetzung. Denn alle Signale – sei es Telefonie, Internet oder TV – werden integriert auf einem Lichtbündel durch die Glasfaser weitergeleitet und dann erst beim Kunden wieder in die jeweiligen Einzeldienste „entflochten“. Hierfür bedarf es eines aktiven Gerätes, den sog. elektro-optischen Wandler.

Insbesondere dort, wo mehrere TK-Anbieter ihre Dienste über ein solches im Hinblick auf den Endkundenanschluss geteiltes Zugangsnetz (sog. „Shared Medium“) – sei es im Wege regulierten oder freiwilligen Zugangs (Open Access) – anbieten, ergeben sich Probleme bei der Verwendung kundeneigener Netzabschlussgeräte (ONT, Kabelmodems – nicht jedoch der Router). Mangelnde Interoperabilität der Geräte, dadurch bedingte gegenseitige Störungen, veraltete Firmware-Stände und Sicherheitslücken führen dort nicht nur zu einem Verlust an Dienstqualität für die Kunden, sondern machen eine geregelte Vorleistung unmöglich. Nicht nur im Privat-, sondern auch im Geschäftskundensegment sind oftmals Lösungen erforderlich, die die Einhaltung besonderer technischer Rahmenbedingungen einschließlich eines aktiven Netzabschlusspunktes voraussetzen.

Um Netze effektiv und mit hinreichender Qualität gemeinsam zu nutzen, müssen daher die Diensteanbieter bei geteilten Zugangsnetzen die Hoheit über die Netzabschlussgeräte, also bis zum Punkt B (NTP location “B” des GEREK Reports BoR (18) 159) haben. Ohne diese erforderliche Kontrolle über den (aktiven) Netzabschluss wird die Erbringung qualitativ hochwertiger Dienste in Glasfasernetzen massiv erschwert und die Vermarktung von Netzzugängen an Wettbewerber als Refinanzierungsmöglichkeit für neue Glasfasernetze erheblich beeinträchtigt. Damit wird der Ausbau insgesamt nachhaltig behindert.

Vor diesem Hintergrund ist eine sachgerechte Lösung, der BNetzA als nationaler Regulierungsbehörde die Regelungskompetenz im Einklang mit den europäischen Vorgaben zu überlassen und § 45d Abs. 1 S. 2 TKG zu streichen.

Im TKG braucht dazu lediglich festgehalten werden, dass die BNetzA die Netzabschlusspunkte unter weitestmöglicher Berücksichtigung der GEREK-Leitlinien per Verfügung im Amtsblatt festlegt. Nur dann kann die BNetzA etwaige Differenzierungsgesichtspunkte je nach Netztopologie oder Kundengruppe sinnvoll berücksichtigen

12.09.2019

ANGA Verband Deutscher Kabelnetzbetreiber e. V., Reinhardtstraße 14, 10117 Berlin
Tel.: 030 / 2404 7739-0, Fax: 030 / 2404 7739-9, E-Mail: info@anga.de

BUGLAS Bundesverband Glasfaseranschluss e. V., Eduard-Pflüger-Straße 58, 53113 Bonn
Tel.: 0228 / 909045-0, Fax: 0228 / 909045-88, E-Mail: info@buglas.de

VATM Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e. V., Alexanderstraße 3, 10117 10178 Berlin
Tel.: 030 / 505615-38, Fax: 030 / 505615-39, E-Mail: vatm@vatm.de

*VKU Verband Verband kommunaler Unternehmen e.V., Invalidenstraße 91, 10115 Berlin
Tel.: 030 / 58580-0, Fax: 030 / 58580-100, E-Mail: info@vku.de*

Deutsche Telekom AG, Friedrich-Ebert-Allee 140, 53113 Bonn